

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

L'argument de la « modernisation » dans la transformation des entreprises publiques :  
l'exemple de Belgacom

Cultiaux, John

*Published in:*  
Nouvelle revue du travail

*Publication date:*  
2013

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*  
Cultiaux, J 2013, 'L'argument de la « modernisation » dans la transformation des entreprises publiques :  
l'exemple de Belgacom', *Nouvelle revue du travail*, VOL. 2.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



# La nouvelle revue du travail

2 (2013)

Travail et organisation dans le secteur public : la fascination du privé ?

John Cultiaux

## L'argument de la « modernisation » dans la transformation des entreprises publiques : l'exemple de Belgacom

### Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

**revues.org**

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

### Référence électronique

John Cultiaux, « L'argument de la « modernisation » dans la transformation des entreprises publiques : l'exemple de Belgacom », *La nouvelle revue du travail* [En ligne], 2 | 2013, mis en ligne le 30 mars 2013, consulté le 12 novembre 2015. URL : <http://nrt.revues.org/875>

Éditeur : Durand, Jean-Pierre

<http://nrt.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :

<http://nrt.revues.org/875>

Document généré automatiquement le 12 novembre 2015.

© Tous droits réservés

John Cultiaux

# L'argument de la « modernisation » dans la transformation des entreprises publiques : l'exemple de Belgacom

## Introduction

- 1 Les entreprises publiques sont, depuis une vingtaine d'années, en proie à des réformes sans précédent qui visent à en « moderniser » le fonctionnement, c'est-à-dire à les rendre plus aptes à prendre place dans une société et une économie également en transformation. Ces changements se mènent à un rythme soutenu et se sont imposés auprès d'une large part de la population comme une évidence, comme s'ils répondaient effectivement à une demande et donc à une critique sociale, ce qu'elles prétendent d'ailleurs explicitement faire.
- 2 Des critiques fortes s'expriment toutefois, en retour, à l'encontre de ces réformes, émanant de travaux de chercheurs<sup>1</sup> ou encore du monde syndical qui se fait le relais d'expériences et de vécus parfois pénibles de ces réformes. S'adossant généralement à une analyse attentive des situations de travail, les uns et les autres pointent avec régularité certaines conséquences politiques, managériales ou humaines de ces changements mais ces critiques restent très largement inaudibles, incapables de porter leurs effets réformateurs. Les remises en question sont souvent locales ou font l'objet de traitements individuels<sup>2</sup>.
- 3 Plutôt que de relayer ici ces lectures alternatives des réformes, déjà largement documentées dans la littérature, cet article propose au contraire de fournir une assise supplémentaire à ce débat en partant d'une analyse des *arguments*<sup>3</sup> sur lesquels reposent ces réformes et de leur confrontation aux faits. En ce sens, oser « prendre au sérieux » les justifications des modernisateurs permettra d'aiguiser le regard critique et de mieux « tirer parti du point de vue des acteurs [...] pour rendre manifeste le décalage entre le monde social tel qu'il est et ce qu'il devrait être pour satisfaire aux attentes morales des personnes » (Boltanski, 2009, 56).
- 4 Nous le ferons, dans un premier temps, à travers une brève mise en perspective historique des arguments qui ont successivement porté l'idée de service public puis nourri sa critique sociale. Cette première étape nous permettra de mettre en évidence les fondements normatifs du « compromis moderne » qui a servi de référence au service public et à la société moderne pendant près d'un siècle. Nous poursuivrons ce parcours, dans un second temps, par l'étude d'un cas concret de modernisation d'une entreprise publique belge. Cette analyse, fondée sur l'examen de sources documentaires diverses (rapports d'entreprises, communications, textes réglementaires ou légaux)<sup>4</sup> et une vingtaine d'entretiens menés auprès de différentes catégories de personnel de cette entreprise, contribuera à la mise en évidence des arguments qui préfigurent l'émergence d'un nouveau compromis mais également des *faits* qui le traduisent en actes. Cette double lecture et la confrontation des arguments aux faits permettra, en conclusion de ce texte, d'identifier deux principaux espaces de débat qui peuvent être (et sont déjà) investis du projet de renouveler la critique sociale du secteur public, comme l'illustrent certains travaux cités ici à titre d'exemple.

## Services publics et modernisation en Belgique : d'où venons-nous ?

### Les affaires industrielles et commerciales, parties intégrantes de l'intérêt public

- 5 Presque conjointe à la naissance de la Belgique, l'idée de service public se développe à la faveur d'un ensemble de circonstances qui ont, sous diverses formes, justifié un rôle plus actif de l'État dans l'économie. En garantissant l'efficacité fonctionnelle de services (communication ferroviaire, téléphones et télégraphes, approvisionnement en énergie...) jugés

stratégiques mais aussi trop peu rentables ou trop astreignants pour l'investissement privé, le *service public* va transformer la vie économique et sociale belge et soutenir le tissu socioéconomique du pays, notamment lors des *crises* successives que le pays connaît dans la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle. La période de l'après Première Guerre mondiale marquera ainsi une étape importante dans la vie politique et économique européenne. En Belgique, elle fut marquée par la révision constitutionnelle du 24 août 1921 qui consacra de manière générale,

la possibilité des pouvoirs locaux de s'associer – entre eux et avec le secteur privé – pour faire gérer des objets d'intérêt local par des associations intercommunales constituées sous formes de sociétés commerciales. Ces textes constituent implicitement une affirmation de ce que les affaires « industrielles ou commerciales » peuvent faire partie intégrante de l'intérêt public. (Deom, 1987)

- 6 En les dégageant d'un marché violemment ébranlé à de multiples reprises par les guerres et les périodes difficiles qui les ont suivies, ils vont non seulement permettre la continuité de différentes fonctions essentielles mais également maintenir un relatif développement, notamment technique, dans certains secteurs qui en ont largement bénéficié par la suite. L'action des gouvernements se justifie alors, en premier lieu, par l'expression d'un nécessaire *développement économique et industriel* de la Belgique et en vertu d'une analyse selon laquelle les acteurs privés n'apparaissent pas comme « suffisamment subordonnés aux intérêts publics » (Deom, 1987, 34) pour y répondre – parce qu'ils n'en ont pas les moyens ou parce que leurs intérêts économiques n'y correspondent pas. Elle se fonde, en second lieu, sur le besoin de *stabilité* de services jugés d'intérêts généraux. Dans cette optique d'efficience sociale et économique, un mode d'organisation spécifique considéré comme une évolution significative par rapport à un mode d'organisation professionnel se met en place dans les administrations. Sa dimension de laïcisation du pouvoir et sa liaison à l'État de droit (Weber, 1971) font en effet de la bureaucratie le complément idéal du projet de démocratisation et de *progrès* auquel concourt donc largement le service public moderne.
- 7 En vertu de cet équilibre, les services publics évoluent, entre 1950 et 1970, dans un cadre légal et économique stable. D'une part, ils peuvent s'appuyer sur les actions ponctuelles de l'État pour pallier leurs déficits (ou pour les prévenir) et contribuer significativement à leur développement. D'autre part, ils appuient leur action sur un cadre législatif définissant clairement les compétences et les statuts des travailleurs destinés à inscrire au niveau humain, au travers de formations et de principes de promotion clairs, la stabilité organisationnelle et le progrès social qu'ils prônent. Sur ces deux plans, le politique se limite à donner les grandes orientations qui justifient les investissements par les fonds publics. Par exemple, les investissements en recherche et développement sont maintenus à un haut niveau de même que les embauches destinées, au plus fort des crises économiques de l'époque, à compenser la croissance du chômage. Jouant en tant qu'employeur un rôle majeur de régulateur social, le service public permet de contrôler le nombre de sans-emplois mais aussi d'assurer à certaines catégories de travailleurs, essentiellement les moins qualifiés ou les plus faibles, un avenir plus prometteur.

### De l'argumentaire de service public comme « compromis moderne »

- 8 Décliné et étayé au travers de discours, de lois et d'arrêtés, d'actions ponctuelles ou instituées, l'argumentaire du service public s'articule à ce stade autour d'un compromis<sup>5</sup> entre le *monde industriel* et le *monde civique* en ce que « des mesures destinées à accroître l'efficacité du travail sont justifiées, notamment auprès des personnels, par le souci du bien commun des usagers » (Boltanski & Thévenot, 1991, 403).
- 9 *Le monde industriel*, en premier lieu, est celui où trouvent leur place les objets techniques et les méthodes scientifiques. Il est le monde de la mesure, de la rationalité et de l'efficacité qui arbitrent les différends et permettent de classer les êtres en fonction de cette « capacité à assurer une fonction normale et à répondre utilement aux besoins » (Boltanski & Thévenot, 1991, 254). L'investissement de l'État belge dans le champ industriel a, en ce sens, pour objectif de « répondre aux inconvénients d'une situation [...] et d'assurer le développement de réseaux et de services performants »<sup>6</sup>. Grâce aux moyens qu'ils peuvent engager à cette fin mais aussi par la nature des opérations et des services qu'ils sont amenés à rendre (souvent techniques et

à grande échelle), les investissements dans les services publics se justifient donc par un souci d'*efficacité*, de *rigueur* et de *fiabilité*.

10 *Le monde civique*, en second lieu, « a pour particularité d'attacher une importance primordiale à des êtres qui ne sont pas des personnes. Ce ne sont pas, en effet, dans ce monde les personnes humaines qui accèdent aux états de grandeur supérieurs, mais les personnes collectives qu'elles composent par leur réunion » (Boltanski & Thévenot, 1991, 231). Tel ou tel service public est en effet tendu vers la réalisation d'*objectifs globalisés et impersonnels* adressés au *citoyen*, pour le bien de *minorités ou d'autres catégories de la population* auxquelles il est destiné. Le secteur public peut être considéré, en ce sens, comme un ensemble de collectivités articulées (gouvernements, travailleurs statutaires, usagers auxquels il faut encore ajouter les syndicats et entreprises du secteur privé) dont l'interdépendance assure la régulation. Les *lois*, *arrêtés* et autres *actes gouvernementaux et parlementaires* jouent également un rôle primordial d'étayage du service public et sont encore l'objet de *conventions collectives* qui les engagent envers d'autres acteurs sociaux majeurs, tels que les syndicats.

11 La rencontre de ces deux formes de grandeurs est spécifique et renvoie à une tradition dans le monde du travail : développement d'un droit du travail, du syndicalisme, des acquis sociaux des travailleurs, du statut, etc. C'est sur cette base et au départ des valeurs de progrès et de sécurité de carrière que se sont nouées, jusque dans les années 1970, la complémentarité et l'opportunité du service public par rapport aux développements contemporains du capitalisme. Cette rencontre participe également pleinement à l'objectif d'un État social et compte parmi les puissants systèmes de protection contre la vulnérabilité et l'insécurité sociale (Castel, 2003). Ces organisations incarnent en effet une des formes possibles du « compromis entre la dynamique économique commandée par la recherche du profit et le souci de protection commandée par les exigences de la solidarité » (Castel, 1995, 215), ce qui constitue une définition possible de ce que nous pourrions appeler le « compromis moderne ».

## L'émergence d'une « critique gestionnaire » des services publics

12 L'entrée dans les années 1980 initie un changement important de cet équilibre et la mise en question de ce compromis. Les conditions socioéconomiques y sont radicalement transformées, contraignant les entreprises privées à entamer de profondes réformes. Ne pouvant plus assurer ni le progrès, ni la sécurité de carrière, il apparaît nécessaire de converger vers un « nouvel esprit » et donc de promouvoir de nouvelles valeurs destinées à mobiliser les personnels en même temps qu'elles développent de nouveaux modes de gestion plus « flexibles » (Boltanski & Chiapello, 1999).

13 De même, s'il était jusque-là admis que les entreprises publiques n'avaient pas pour « vocation » de faire des bénéfices, l'économie publique découvre avec l'inflation les méfaits de l'endettement. L'image d'entreprises publiques en quasi faillite n'apparaît plus contribuer à la sauvegarde de l'intérêt public. Des ajustements politiques ont été effectués et, après la phase interventionniste des années 1970, le début des années 1980 est marqué par une tendance à renforcer les économies mixtes et même les formules dans lesquelles, malgré son apport financier, le politique joue sur le plan de la gestion un rôle qui ne fut jamais aussi réduit. En témoigne, en Belgique, la tendance prédominante de certains textes législatifs de l'époque à assurer une réduction de la charge que représente, pour les finances publiques, le fonctionnement des organismes d'intérêt public, voire de supprimer ceux qui ne présentent plus d'utilité apparente<sup>7</sup>.

14 Ces ajustements ne suffiront toutefois pas à épuiser une critique qui puisera notamment dans les travaux d'économistes (Grefe, 1979 ; TERNY, 1980) ou de sociologues pour mettre en cause tant l'efficacité d'une organisation publique que la possibilité d'un pouvoir centralisé efficace. En France, par exemple, Jean-Daniel Reynaud porte lui-même la critique contre un État moderne qu'il veut « État modeste » tout en s'interrogeant sur les limites de son action. Dans son analyse, comme dans celle de Michel Crozier, la centralisation de l'État devient contre-productive au risque de produire une « société bloquée » (Crozier, 1970) par l'accroissement excessif de la distance entre la régulation de contrôle (Reynaud, 1988)<sup>8</sup> et les problèmes qu'elle est censée résoudre.

- 15 La dimension bureaucratique va également faire l'objet d'une dénonciation à laquelle une critique sociologique a, de nouveau, donné un fondement expérimental et rationnel tout d'abord dans les années 1950 aux États-Unis puis dans les années 1960 en Europe. En France, par exemple, se développe, autour de la figure de Michel Crozier, un courant fort d'analyse des dysfonctionnements du « phénomène bureaucratique ». Dans cette analyse, la bureaucratie constitue « un système d'organisation dont la principale caractéristique est la rigidité » et qui, de ce fait, « ne peut naturellement pas s'adapter facilement au changement et tendra à résister à toute transformation » (Crozier, 1964, 239).
- 16 Enfin, cette critique n'est pas seulement, ni essentiellement, « théorique ». Les acteurs concernés (tant au niveau de la décision que de l'exécution) ont suscité certains éléments de cette critique, y ont adhéré et ont également participé à l'imposer dans le débat. Par exemple, l'administration publique et bureaucratique fait peu à peu l'objet d'une critique forte de la part de ceux qu'elle apparaît désormais moins capable de mobiliser. L'excitation du progrès et la sécurité de carrière laissent la place à l'ennui de la routine. On la découvre aliénante et pathogène, assujettissant l'être humain à l'« empire de la règle et aux limites qu'elle fixe à ses activités », en le réduisant à un être rationnel et sans passion et en l'amenant également à développer tout un ensemble de problèmes physiques et psychiques spécifiques tels que fatigue chronique, insomnies, ulcères, maladies cardio-vasculaires, épuisement professionnel et stress (Chanlat, 1999). Sous cet angle également, l'éloignement croissant entre responsables gestionnaires et agents « de première ligne » et le fait que ces derniers doivent gérer de plus en plus isolés les contradictions du système ont certainement contribué, d'une part, au développement des stratégies de « repli » observées par ailleurs (Bourdieu, 1993 ; Weller, 1993) mais aussi, d'autre part, à une activation et à une diffusion de la critique, jusqu'aux couches opérationnelles. Les diverses manifestations de mécontentement des travailleurs du service public en Belgique comme dans les pays voisins témoignent explicitement des aspirations au changement et de ce que, manifestement, « la garantie d'emploi ou l'existence d'un statut ne suffisait pas à l'efficacité sociale » (Joliot, 1991).
- 17 En deux décennies, la pertinence, les principes et donc la légitimité de l'État à intervenir dans le champ industriel et économique se trouvent très largement mis en cause, de même que les moyens mis en œuvre pour y parvenir. C'est ainsi que, dès les années 1990, va se décider, en Belgique et dans les autres pays européens, un programme de changement législatif et managérial inédit, impliquant non seulement de nouvelles manières de faire mais également de nouvelles finalités du faire dans ces entreprises publiques. « Le changement en rupture » s'annonce de manière triomphante.

## Belgacom, un modèle d'« hypermodernisation » à l'épreuve

- 18 Si le terme de « modernisation » s'inscrit bien dans le vocabulaire classique des réformes du secteur public, la manière dont il est utilisé aujourd'hui va bien au-delà de l'idée d'amélioration d'outil qu'il pouvait revêtir autrefois : il implique également un changement *idéologique* et donc une mise en question fondamentale du « compromis moderne » et de son étayage organisationnel et législatif. La modernisation des entreprises publiques participe et donne une forme à un changement social fondamental et historique, entre une société « moderne » et une société que certains qualifient d'« hypermoderne » (Aubert, 2004 ; Gaulejac, 2005) – et, dans ce cadre, il est peut-être plus adéquat de parler d'« hypermodernisation »<sup>9</sup>.
- 19 La réforme de l'ancienne Régie des Téléphones et Télégraphes belges (RTT), rebaptisée « Belgacom » depuis 1992, constitue l'exemple belge le plus illustratif du mouvement actuel de modernisation, notamment parce qu'il est le plus avancé et parce qu'il est donc à la fois exemplaire, unique et typique. En ce qu'ils matérialisent le discours en « faits », la description des changements profonds qui y ont été menés permettra, dans un second temps, la clarification de la position normative de leurs promoteurs, des modes d'étayage de cet argumentaire mais également des tensions auxquelles ces déplacements ont pu donner lieu.

## Un changement sous contrainte

- 20 Créée par la loi de 1930 pour « faire face aux besoins nouveaux et exigeants du progrès »<sup>10</sup>, la Régie a traversé les époques et les différentes réformes utiles à la poursuite de son activité. C'est ainsi que, par exemple, au cours des années 1980, elle s'inscrit avec succès dans un programme de modernisation visant à réduire le temps nécessaire à la levée des dérangements (épreuve type du *monde industriel*). Entre 1982 et 1985, le pourcentage d'abonnés en dérangement depuis plus d'une semaine passe de 40 % à 10 %, tandis que celui des dérangements de plus de deux semaines, de 15 %, tend vers 0 %<sup>11</sup>.
- 21 Pourtant, dès 1985, le souci de parvenir à un équilibre strict du budget de l'État – qui correspondra ensuite à un souci de satisfaire aux exigences du décret permettant à la Belgique d'accéder à l'Union économique et monétaire – vont marquer la baisse significative de la participation publique au capital financier de la RTT<sup>12</sup>. L'austérité budgétaire entamée dès les années 1970 va se répercuter de manière forte sur la stratégie de la Régie. Placée dans une situation difficile par une liaison désormais problématique au politique, elle se révélera insuffisamment dotée pour faire face aux changements qui s'annoncent en terme de libéralisation, précipitant la nécessité de repenser radicalement sa gestion.
- 22 Dès 1989, Louis Eggermont, alors administrateur général, déclare dans le journal d'entreprise que la Régie se trouve « à un tournant de son histoire [où il est demandé à] chaque membre du personnel d'exécuter son travail quotidiennement avec la mentalité d'un vendeur »<sup>13</sup>, annonçant déjà l'orientation que prendra cette réforme et le fait qu'elle implique une « mentalité » nouvelle, inspirée de celle en vigueur dans les entreprises privées qu'il prend régulièrement en modèle. Mais, quelle que soit la nature de la réforme, elle se pose dans tous les cas comme un problème sous contraintes fortes, la première d'entre elles étant de s'inscrire dans un cadre légal lui-même en pleine mutation.
- 23 L'adoption par la Commission européenne de 1991 d'une directive prévoyant la dérégulation et la démonopolisation totale de ce marché à la concurrence (marché qui, par ailleurs, connaît la dérégulation la plus rapide depuis 1957<sup>14</sup>) rend nécessaire une réforme urgente et profonde. Arrêtée sur base de l'article 90 du Traité de Rome, cette directive définit le calendrier que les États membres doivent respecter pour atteindre cet objectif. Elle précise aussi les dispositions de ce changement – notamment l'obligation d'introduire des contrôles « conformes au marché » et de s'inscrire dans une « contractualisation » des rapports entre l'État et l'entreprise.
- 24 Ce texte et les dispositions qu'il contient vont constituer le cadre de la loi du 21 mars 1991 qui institue les *entreprises publiques* (Buttgenbach, 1981 ; Damar & Delaunois, 1988)<sup>15</sup> et va surtout les inscrire d'emblée dans les valeurs de *marché*, de *concurrence* et de *performance économique* avec lesquelles il semble qu'il faille désormais compter. Fondée sur les composantes mêmes de la critique gestionnaire, l'argumentaire de cette réforme s'adresse de manière explicite à un passé que l'on voudrait abroger légalement. Cette loi prévoit, entre autres choses, « la mise en place de mécanismes objectifs, transparents et non discriminatoires d'accès aux réseaux et services, ce qui requiert un certain nombre de garanties tant en faveur des usagers que pour l'*optimalisation de la concurrence* »<sup>16</sup>.
- 25 Une seconde contrainte vient en effet rendre nécessaire la justification des réformes profondes et nombreuses qu'il convient d'apporter à la structure : celle de devoir opérer une « saine gestion » de l'entreprise à partir de ce qu'elle est, c'est-à-dire également des « tares » ou des « freins » qu'elle se découvre et qui constituent son héritage. Il s'agit, tout d'abord, de la « culture bureaucratique propre à la Régie », à laquelle il faudra, progressivement, « substituer une culture d'entreprise basée sur le bon sens et non sur une culture politique »<sup>17</sup>. Ensuite, les promoteurs du changement devront compter avec le maintien des 26 000 agents qui constituent la Régie et qui bénéficient d'un statut protecteur – ces mêmes agents étant considérés comme largement sous qualifiés par rapport à la tâche qui attend la nouvelle société<sup>18</sup> – et donc la persistance, à la fois d'une mémoire vivante du passé et d'un taux de syndicalisation important<sup>19</sup>. Enfin, Belgacom en tant qu'opérateur dominant conserve le devoir légal d'assurer le service universel. Il doit continuer à garantir un *service optimal à chacun*.

## Un changement « inévitable »

- 26 En vertu de ces contraintes internes et externes fortes, la R.T.T. se trouve désormais, « quelles que soient les visions idéologiques, [...] dans une situation de régulation sur le plan international ». Et Benoît Remiche, ex-administrateur de la société d'ajouter :

Nos recettes plantureuses pourraient nous faire croire à une situation nette et saine pour de nombreuses années [mais] il faut être conscient du fait que dans un environnement concurrentiel qui bouge très vite, la Régie n'est pas assez musclée pour se battre. Il est donc indispensable de faire les efforts nécessaires pour y remédier rapidement, faute de quoi la Régie risquerait à terme d'être reprise par des opérateurs allemands, français ou hollandais. Nous devons mettre toutes nos énergies pour éviter cette situation qui serait un échec pour la Belgique et pour Belgacom<sup>20</sup>.

- 27 Tout se trouve dans cette déclaration faite dans la foulée du baptême de la nouvelle Belgacom S.A., appelée à devenir un modèle pour toutes les autres entreprises publiques. Tout ce qui est nécessaire à justifier auprès du personnel – mais également à la presse et à chaque citoyen-usager-client – combien les changements jusqu'ici cosmétiques en appellent d'autres « inévitables », se fondant sur une « prise de conscience » salutaire.
- 28 La conscience, tout d'abord, d'une *menace* de la part d'un marché désormais hostile et international. La conscience, ensuite, d'une *performance discutable* lorsqu'on la compare aux pays voisins. Dans ce cadre, la faible qualification du personnel, considérée comme normale du fait de la politique d'embauche et de promotion sociale du service public, devient alarmante dans la perspective d'une entreprise devant « se muscler pour se battre ». La conscience enfin que, compte tenu de la situation, *des changements inédits et nécessairement radicaux* doivent être opérés dans la structure pour remédier à ces différents problèmes.

## Un changement planifié

- 29 C'est l'ampleur du changement à réaliser tout autant que son orientation inédite qui inscrit Belgacom, dès sa création, dans une histoire rythmée par la mise en place successive et régulière de *plans* de réformes profondes<sup>21</sup>.

### *Naissance de Belgacom (1992)*

- 30 Pour obtenir les garanties de transparence et d'efficacité économique, plusieurs nouveautés importantes sont immédiatement introduites dans la gestion des entreprises publiques. Tout d'abord, la mise sous tutelle d'une organisation désormais confiée à un groupe d'administrateurs rétribués au-delà de tout barème, c'est-à-dire à la hauteur des attentes qu'on leur adresse et des succès qu'ils ont rencontrés dans leurs activités privées. C'est ainsi que, en 1992, Bessel Kok, ancien administrateur de l'entreprise privée Swift, est nommé à la tête d'un nouveau conseil d'administrateurs. Ce sont eux et leurs successeurs qui portent véritablement dans l'entreprise le projet de changement et qui définissent la ligne stratégique à suivre pour passer du discours (critique gestionnaire) aux actes (modernisation).

### *Le plan F.A.S.T.<sup>22</sup> (1992)*

- 31 D'entrée, la nouvelle administration souhaite faire la preuve de son efficacité sur l'un des points délicats mais essentiels de son activité : la question des délais de raccordement et d'intervention en cas de dérangements, qui placent l'entreprise comme l'une des moins performantes d'Europe. Coup de force et coup de maître, le projet fondé sur une rationalisation stricte des procédures et sur une réorganisation partielle de l'activité du département le plus important de l'entreprise (le département Infrastructure) porte ses fruits dès l'année suivante. Si en 1991, on dénombre 1 012 cas en attente depuis plus d'une année, ceux-ci ne représentent plus que 32 cas fin octobre 1992. Cette même année, 20 000 raccords en retard sont réalisés en plus du travail journalier. En 1994, le délai d'attente de raccordement de plus de trois mois a tout simplement disparu. La plus grande part est réalisée en moins de vingt jours, puis, en 1995, en moins de cinq jours. Sous l'angle strict de l'*épreuve industrielle* dans laquelle ce plan s'inscrit, ces succès sont particulièrement impressionnants et servent à convaincre, tant en interne qu'en externe, de la pertinence du projet de modernisation. Pour Bessel Kok, Belgacom commence à « rattraper les erreurs de la Régie » dans le souci de « servir un client » qui, s'il n'est pas content, « ira bientôt voir ailleurs avec la libéralisation des télécoms ».



*Privatisation de Belgacom S. A. (1994)*

32 Notons qu'à cette étape, ces résultats ont été obtenus sans remise en question du compromis moderne, sans changer radicalement le mode de management de l'entreprise, en recourant au même personnel qu'autrefois. Ils préparent toutefois un changement bien plus fondamental mais également, pour certains, attendu de longue date<sup>23</sup> : la privatisation de Belgacom. Disposant, en effet, dès 1991, du cadre légal autorisant cette transaction, d'un « dossier »<sup>24</sup> attestant du manque de « muscle » d'une Régie à l'actionnariat public et armé de la conviction que l'allocation des moyens sera plus efficace une fois faite sur un marché (Spinnewijn, 2000, 13-14), le politique décida de la vente de 49,9 % des parts de la Régie des Téléphones et Télégraphes.

33 L'opération se justifie par des nécessités budgétaires (comblement du déficit public pour accéder à la dernière phase de l'Union Économique et Monétaire) mais également (et surtout) par la conviction d'efficience du marché. Un contrôle d'une nature inédite va porter directement sur l'organisation, priée désormais de se focaliser sur sa rentabilité économique, et appelle des transformations bien plus ambitieuses. C'est ainsi qu'en 1995, John Goosens, ancien administrateur d'Arcelor, est appelé à la tête d'un nouveau comité pour conduire les réformes nécessaires à ce redéploiement. C'est à notre sens avec la nomination de ce nouvel administrateur que se marque véritablement la rupture avec la période antérieure, les premières années de Belgacom devant davantage être considérées comme des années de transition vers un « nouvel esprit de service public ».

*Le plan T.U.R.B.O.<sup>25</sup> (1995)*

34 « Notre Objectif », dira John Goosens, « est de construire une structure où il est possible de mieux servir le client, tout en accroissant, au sein de l'entreprise, l'efficacité, la productivité, la transparence et la responsabilisation »<sup>26</sup>. Il se fonde à nouveau sur des constats pointant, malgré les progrès rencontrés par ses prédécesseurs, le manque d'efficience dans l'intervention en cas de panne et la trop grande longueur des délais de raccordement (déjà ramenés à moins de cinq jours) mais s'en prend cette fois surtout aux « insuffisances des composantes humaines » et à un fonctionnement organisationnel trop peu efficient car « trop bureaucratique » et pas assez « flexible »<sup>27</sup>.

35 C'est sur ce second élément que se concentre le plan TURBO : un changement de structure qui, sans que l'on précise par quelle opération, doit préfigurer le nécessaire changement des mentalités. Ce plan comporte cinq priorités : « être prêt à la concurrence, former des équipes professionnelles, atteindre une efficacité au niveau international, innover pour croître et gagner la fidélité des clients »<sup>28</sup>. En ce sens, la volonté des protagonistes de cette réforme est bien de greffer sur un mode de gestion bureaucratique, accusé de tous les maux mais maintenu partiellement – surtout au niveau exécutif – en raison de la nature administrative ou répétitive de certaines tâches, un mode de gestion basé sur l'idée de compétitivité. Les nouvelles pratiques managériales mettent ainsi « l'accent sur le primat de la réussite, la survalorisation de l'action, l'obligation d'être fort, l'adaptabilité permanente, la mobilité, la canalisation de l'énergie individuelle dans les activités collectives, et le défi permanent » (Chanlat, 1999, 39). Des exigences d'autonomie, de responsabilisation, de polyvalence et de plus grande flexibilité du personnel vont également être mises à l'ordre du jour.

*Le plan P.T.S.<sup>29</sup> (1997)*

36 Avec TURBO, certaines activités seront externalisées, permettant par ailleurs le transfert éventuel d'employés d'un département à l'autre, en fonction des besoins de l'entreprise. Du point de vue des travailleurs, et en particulier des travailleurs statutaires les moins qualifiés, ce changement contribuera à bouleverser en profondeur les repères et assises de métier sans réelle possibilité de les réélaborer. Les collectifs ont été largement reconfigurés et les missions redéfinies (Cultiaux, 2006). Ce plan est également un des premiers qui concernent directement le statut du personnel ; il ne sera pas le dernier. En effet, tant le volume de l'emploi chez Belgacom que la faiblesse de sa qualification moyenne sont pointés comme des obstacles au déploiement de l'entreprise. En raison du maintien d'un nombre important d'agents statutaires, la mixité produite par l'engagement de travailleurs contractuels peine

à produire les effets novateurs attendus<sup>30</sup> et coûte finalement plus qu'elle ne rapporte. Il apparaît impératif d'effectuer des coupes sombres dans ces effectifs, coûteux et régulièrement considérés comme peu performants et sous-qualifiés<sup>31</sup>.

37 La nouvelle direction décide, en 1998, d'un plan de restructuration qualifié d'« ambitieux ». Cette solution est présentée comme « juste » car soucieuse d'optimiser le potentiel de l'entreprise tout en garantissant aux individus le respect de leur statut et de leurs qualifications. Ce plan doit permettre de « mieux utiliser les ressources humaines disponibles, [...] d'aligner les besoins de personnel sur les réalités du marché *via* les départs volontaires anticipés et la reconversion »<sup>32</sup>. Couplée à ce projet de restructuration, la formation des agents doit permettre au candidat à la reconversion d'être rapidement préparé à une nouvelle fonction « correspondant à son domaine de compétence, de manière à répondre aux besoins de la clientèle »<sup>33</sup>.

38 À tous les niveaux, ce plan est considéré comme l'un des plus significatifs de la réforme de Belgacom<sup>34</sup>. Au niveau du management et de l'encadrement, il est considéré comme un succès, opinion largement relayée dans les médias et la presse managériale qui en font un exemple en matière de reclassement. L'économie réalisée sans licenciement et dans un espace-temps extrêmement court est effectivement impressionnante, d'autant que sa réalisation se produit sans heurts majeurs, preuve apparente de la justesse du projet. Et c'est tout naturellement que le plan P.T.S. se prolonge, notamment en 2001, d'un nouveau plan baptisé B.E.S.T.<sup>35</sup>, destiné à offrir aux surnuméraires statutaires une nouvelle chance d'un départ avantageux.

### L'argumentaire de la modernisation et le « compromis hypermoderne »

39 Les critiques (tant idéologiques que sociologiques) que nous avons mises en lumière et la manière dont elles sont relayées dans les faits d'une réforme concrète peuvent faire l'objet de quelques remarques et de discussions intéressantes qui ne sont pas l'objet de ce texte<sup>36</sup>. Retenons seulement ici qu'elles ont eu de nombreuses conséquences sur la conduite du travail et qu'elles ne doivent certainement pas être considérées comme aussi unilatérales et unifiées que nous avons été contraints de les présenter ici. La réforme de Belgacom, comme d'autres réformes de cette importance, a aussi engendré des luttes, des conflits et a ouvert un espace pour le débat et un travail d'argumentation / contre-argumentation, notamment avec les partenaires syndicaux. Il reste que ces débats n'ont pas empêché l'étayage rapide d'un nouvel argumentaire et n'ont depuis pu entamer sa solidité.

40 Le propos est ici de mettre en évidence, au-delà de cet argumentaire, l'émergence d'un « compromis hypermoderne » fondateur du service public contemporain et d'en dessiner les contours normatifs. Comme nous l'avons déjà évoqué, l'hypermodernisation ne se réduit pas, comme ce fut le cas des réformes antérieures, à promouvoir des modes d'organisation et de management plus efficaces (Fraisie, 1996) et, à ce sujet, nombre d'auteurs se demandent si l'importance manifestée par le souci de « débureaucratisation » des administrations publiques ne joue pas un rôle d'« écran occultant un type d'action autre [...] qui en appelle alors à un débat sur les missions *qui serait autrement plus problématique* » (Hatchuel, Jouglaux & Pallez, 1996, 268).

41 Ainsi, les réformes engagées ont également contribué, en premier lieu, à mettre en tension le compromis fondateur en donnant la primauté aux *principes industriels* sur les *principes civiques*, c'est-à-dire à opposer efficacité et collectivisation. La modernisation apparaît davantage, sous cet angle, comme une « réponse au basculement de l'univers des fonctionnaires qui ont vu affirmer, par la gauche comme par la droite, la primauté de l'entreprise et de l'initiative privée, et à l'idée que l'État est lourd de contraintes et de normes dont il convient de se débarrasser » (Bodiguel, 1996, 92). Elle se justifie par la nécessité d'un changement des cadres organisationnels de sorte qu'ils mobilisent et responsabilisent également les *individus* au lieu de les contraindre à une conformité autrefois exigée de manière impersonnelle. Désormais, « être fidèle à sa mission, ce n'est plus se conformer strictement à des principes et à des règles, c'est atteindre certains résultats. Ce n'est pas seulement être conforme, c'est aussi être efficace » (Reynaud & Reynaud, 1996). En d'autres termes, la

performance et l'efficacité restent des valeurs centrales mais leur mesure doit s'étalonner sur l'individu et non plus sur le collectif.

42 En deuxième lieu, comme le souligne Laurent Thévenot, c'est bien « en réponse à une interrogation sur les moyens de rendre les organisations – et particulièrement les organisations publiques – plus décentralisées, plus flexibles et plus innovantes, [que] la figure de la concurrence par le marché est aujourd'hui présentée fréquemment comme la solution simple et unique ». C'est pourquoi « le mouvement récent de modernisation des services publics s'est traduit par la mise en place d'une logique de marché à la différence de mouvements antérieurs qui avaient surtout impliqué des rationalisations techniques et méthodiques » (Thévenot, 1997). La modernisation impose donc dans le champ public des principes issus de la cité marchande dans laquelle sont avant tout mis en valeur « des biens vendables ayant une position de force sur un marché » (Boltanski & Thévenot, 1991, 244-245). C'est, par exemple, essentiellement au départ de ce monde que les promoteurs du changement ont justifié l'idée de mettre en bourse la moitié du capital des entreprises publiques plutôt que de maintenir leur destin lié à un État centralisé.

43 La critique adressée à une bureaucratie aliénante et aux formes « déresponsabilisantes » de hiérarchie centralisée, la mise en œuvre d'un management par projets, le développement d'une flexibilité statutaire interne et d'une pratique d'individualisation (des évaluations, du contrôle) et de responsabilisation du personnel ont également accompagné, en troisième lieu, une justification des réformes adossées aux principes du *monde en réseau*<sup>37</sup>. Central dans le développement du « nouvel esprit du capitalisme », sa caractérisation en tant que nouveau sens de la justice et sa codification en tant que nouveau monde de référence viennent de ce que « les uns après les autres, tous les dispositifs issus du deuxième esprit du capitalisme ont été mis en cause, infléchis, transformés, supprimés, remplacés, si bien que la nécessité de se doter d'une nouvelle représentation générale du monde économique s'est manifestée avec insistance » (Boltanski & Chiapello, 1999, 154).

## Conclusions et perspectives : quel espace pour un renouvellement de la critique sociale ?

44 Dans *Le Nouvel esprit du capitalisme*, les auteurs mettent en évidence les difficultés de renouvellement de la critique sociale, notamment dues à la capacité du capitalisme de se renouveler en s'appropriant les critiques qui lui sont adressées (Boltanski & Chiapello, 1999). Dans une certaine mesure, les critiques portées à l'encontre de la modernisation peinent également à porter leurs effets réformateurs, comme nous l'avons démontré par ailleurs en mettant en évidence les difficultés auxquelles sont notamment confrontés les acteurs syndicaux (Cultiaux, 2005). L'analyse proposée ici permet toutefois d'identifier deux espaces d'appui à ce renouvellement de la critique.

45 En premier lieu, la mise en perspective historique des arguments qui ont successivement porté l'idée de service public puis sa réforme met en évidence une tension fondamentale – mais néanmoins implicite – entre deux orientations radicalement différentes de l'efficacité organisationnelle (tension entre principes issus de la cité civique et de la cité marchande). À ce niveau, ceux qui s'inquiètent du *dilemme* (Alter, 1989) imposé à une entreprise publique qui doit se préoccuper de manière croissante de sa rentabilité financière ne sont pas sans arguments. Dans le cas examiné ici, ce n'est pas auprès des particuliers et encore moins de ceux qui bénéficient d'un tarif social qu'une entreprise de téléphonie telle que Belgacom réalise son bénéfice : ce « marché » semble même déficitaire et c'est uniquement en vertu d'une loi que l'entreprise se trouve contrainte d'assurer un service *au public*. Est-ce cette seule contrainte, évoquant par ailleurs les étayages du « compromis moderne », qui distinguerait aujourd'hui une entreprise publique de ses concurrents privés ? Qu'a-t-elle, dans ce cas, effectivement encore de *public* ? En quoi garantit-elle, notamment, encore la stabilité et un soutien efficace au développement économique et industriel de nos pays ? En quoi participe-t-elle enfin à la promotion sociale de ses membres, en particulier des moins qualifiés ?

46 Le caractère peu explicite de ce déplacement à la fois profond et accéléré (à Belgacom, les principales réformes ont été accomplies sur une période de cinq à sept ans) peut à lui

seul être également questionné. Les analyses se rejoignent notamment, à ce niveau, sur la désorientation et la perte de sens du travail (Hanique, 2004), la déconsidération des métiers par le déni du travail réel (Dujarier, 2006 ; Avarguez, 2009), l'existence de prescriptions contradictoires (Hubault 2002), la pression du changement permanent (Causse & Roche, 2000) ou encore la déstabilisation des travailleurs de première ligne face aux usagers (Borzeix, 2000). L'importance de l'enjeu qu'implique la réforme du secteur public ne nécessite-t-elle pas davantage de clarté quant aux principes d'action à mobiliser ? À nouveau, la possibilité d'investissement, de performance, de responsabilisation mais également de développement personnel et de promotion sociale des travailleurs n'en dépend-elle pas ?

47 D'autre part, l'étude du cas Belgacom interroge à plusieurs égards la cohérence de la traduction des principes en faits. Outre le constat de la survivance de modes d'organisation très largement empruntés au modèle bureaucratique (par exemple dans le travail en *call-center*), on note que les changements ont également été très largement décidés et menés « par le haut » sans consultation ni implication des travailleurs concernés. Dans le cadre de plans tels que TURBO ou PTS, par exemple, une redistribution massive des places et une reconfiguration en profondeur des métiers se sont effectuées sans satisfaire à l'« exigence de retour vers l'épreuve » (Boltanski, 2009), plus particulièrement pour les travailleurs statutaires peu qualifiés considérés *a priori* comme « réfractaires » ou comme incapables de faire face aux nouvelles contraintes qui s'imposent à eux (Cultiaux, 2012). L'existence de tels « préjugés » n'a-t-elle pas contribué à ce que les changements soient menés au mépris des savoirs incorporés par les travailleurs et donc au risque de générer des contradictions et des pertes d'efficacités prévisibles (Askenazy, 2004) ? Plus généralement, ce souci de rationaliser les moyens (monde industriel et monde marchand) n'est-il pas en contradiction avec le projet de responsabiliser et de mobiliser les agents (monde en réseau) ? En quoi cette entreprise publique modernisée répond-elle effectivement aux critiques qu'adressaient les travailleurs à l'encontre du caractère aliénant de leur organisation ? Pourquoi ne pas considérer, à l'inverse, que la participation des travailleurs contribuerait favorablement à la rencontre des objectifs de performance de ces organisations ?

48 Ces espaces d'appui de la critique doivent être investis, non seulement par les acteurs de changement et par les chercheurs mais également par le management de ces entreprises et des services publics qui s'inspirent de ce modèle dans leurs réformes. Toute institution doit en effet, pour progresser et se renouveler, accepter cette mise à l'épreuve et ces éclairages du terrain.

---

### **Bibliographie**

ALTER Norbert (1989), « Service public et action commerciale : le dilemme organisationnel des Télécommunications », *Sociologie du travail*, n° 3, 363-379.

AUBERT Nicole (2004), *L'Individu hypermoderne*, Paris, Erès.

AVARGUEZ Sophie (2009), « Des réformes vues d'en haut aux réformes vues d'en bas. Une approche sociologique du travail vécu des conseillers à l'emploi de l'ANPE entre insatisfaction et souffrance », *Pyramides. Revue du centre d'études et de recherches en Administration publique*, n° 17, 53-67.

ASKENAZY Philippe (2004), *Les Désordres du travail. Enquête sur le nouveau productivisme*, Paris, Le Seuil.

BODIGUEL Jean-Luc (1996), « Les fonctionnaires en proie au changement » in GRENIER Catherine & Robert FRAISSE (dir.), *Le Service public en recherche. Quelle modernisation ?*, Paris, La Documentation française, 91-102.

BOLTANSKI Luc & Eve CHIAPELLO (1999), *Le Nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.

BOLTANSKI Luc & Laurent THÉVENOT (1991), *De la Justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

BOLTANSKI Luc (1990), *L'Amour et la justice comme compétences*, Paris, Métailié.

BOLTANSKI Luc (2009), *De la Critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard.

- BORZEIX Annie (2000), « Relation de service et sociologie du travail. L'utilisateur : une figure qui nous dérange ? », *Cahier du genre*, IRESO-CNRS, n° 28.
- BOURDIEU Pierre (1993), *La Misère du monde*, Paris, Le Seuil.
- BUTTGEBACH André (1981), « Essai de définition du concept d'entreprise publique », *Revue internationale des sciences administratives*, 365-376.
- CASTEL Robert (1995), *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- CASTEL Robert (2003), *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Le Seuil.
- CAUSSE Lise & Pierre ROCHE (2000), « Accompagnement et gestion des flux. Le travail en mission locale et en agence locale pour l'emploi, Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi », *Cahier Travail emploi*, ministère de l'Emploi et de la solidarité, la Documentation française.
- CHANLAT Jean-François (1999), « Nouveaux modes de gestion, stress professionnel et santé au travail » in BRUNSTEIN Ingrid (dir.), *L'Homme à l'échine pliée*, Paris, Desclée de Brouwer, 29-61.
- CORCUFF Philippe (1995), *Les Nouvelles sociologies*, Paris, Nathan.
- CROMBRUGGHE (de) Bertrand & Yves POULET (1986), « La réglementation des télécommunications en Belgique », *Administration publique*, mars, 195-215
- CROZIER Michel (1964), *Le Phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil.
- CROZIER Michel (1970), *La Société bloquée*, Paris, Le Seuil.
- CULTIAUX John (2005), « La place de délégué syndical à l'épreuve de la modernisation : quel espace pour la critique sociale dans l'entreprise publique ? », *Pyramides. Revue du laboratoire d'études et de recherches en administration publique*, 10, 79-94.
- CULTIAUX John (2006), « Les destins de la rupture. Observation d'une crise et de son dépassement dans le cadre d'une modernisation », *Connexions*, n° 84-2, 191-208.
- CULTIAUX John (2012), *Les Perdants de la modernisation*, Paris, Desclée de Brouwer.
- DAMAR Michel & Patrick DELAUNOIS (1988), « Les organismes d'intérêt public en Belgique », *Courrier du CRISP*, n° 1191-1192.
- DEOM Diane (1987), « Les entreprises du secteur public en Belgique » in TIMSIT Gérard (dir.), *Les Entreprises du secteur public dans les pays de la Communauté européenne. Actes du colloque tenu à l'Université de Paris I les 9 et 10 mai 1985*, Bruxelles, Bruylant.
- DODIER Nicolas (1991), « Agir dans plusieurs mondes », *Critique* ; Tome XLVII, n° 529-530, 427-458.
- DODIER, Nicolas (1993), « Les appuis conventionnels de l'action » *Réseau*, n° 62, 65-66.
- DUJARIER Marie-Anne (2006), *L'Idéal au travail*, Paris, PUF.
- FRAISSE Robert (1996), « Le service public saisi par la modernisation » in GREMION Catherine & Robert FRAISSE (dir.), *Le Service public en recherche. Quelle modernisation ?*, Paris, La documentation française.
- GAULEJAC (de) Vincent (2005), *La Société malade de la gestion*, Paris, Le Seuil.
- GREFFE Xavier (1979), « La gestion du non-marchand », *Revue française de gestion*, septembre-octobre, 53-63.
- HANIQUE Fabienne (2004), *Le Sens du travail*, Paris, Erès.
- HUBAULT François (2002), *La Relation de Service, opportunités et questions nouvelles pour l'ergonomie*, Toulouse, Octarès Éditions.
- JOLIOT Jean-Louis (1991), *Les Entreprises publiques en question*, Paris, Les Éditions ouvrières.
- PÉRILLEUX Thomas (1991), *Les Tensions de la flexibilité*, Paris, Desclée de Brouwer.
- REYNAUD Emmanuelle & Jean-Daniel REYNAUD (1996), « Marché du travail interne et organisation. La modernisation de France Télécom dans une perspective comparative » in GREMION Catherine & Robert FRAISSE (dir.), *Le Service public en recherche. Quelle modernisation ?*, Paris, La Documentation française, 103-104
- REYNAUD Jean-Daniel (1988), « Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome », *Revue française de sociologie*, XXIX, 5-18.
- ROBERTY Nicolas (1992), « Les télécommunications et la stratégie de la RTT », *Gestion 2000*, 171-186.
- SENNET Robert (2000), *Le Travail sans qualités. Les conséquences humaines de la flexibilité*, Paris, Albin Michel.

SPINNEWIJN Henry (2000), *Les Participations publiques dans le secteur marchand en Belgique*, Bureau fédéral du plan, Février.

TERNY Guy (1980), « Eléments d'une théorie de la bureaucratie », *Vie et sciences économiques*, n° 87, 147-197.

THÉVENOT Laurent, 1997, « Tensions critiques et compromis entre définitions du bien commun : l'approche des organisations par la théorie de la justification » in AFFICHARD, Joëlle (dir.), *Décentralisation des organisations et problèmes de coordination : les principaux cadres d'analyse*, Paris, l'Harmattan.

WEBER Max (1971), *Économie et société*, Paris : Plon.

WELLER Jean-Marc (1993), *La Bureaucratie et l'usager. Les modifications de la relation administrative de service. Sociologie d'une action publique*, Thèse de l'institut d'études politiques de Paris.

## Notes

1 Plusieurs de ces travaux sont cités dans les conclusions de cet article. Nous ne les reprenons pas ici pour ne pas alourdir le propos.

2 Le traitement des drames survenus à France Telecom offre une illustration particulièrement interpellante de cette difficulté à repenser les conditions de travail et la conduite du changement autrement que sous un angle psychologisant.

3 Le recours au concept d'argument et le projet de « mettre à l'épreuve » les justifications des modernisateurs nous amèneront par ailleurs à effectuer quelques emprunts à la sociologie pragmatique de la critique, au cadre d'analyse des économies des grandeurs (Boltanski, 1990 ; Boltanski & Thévenot, 1991 ; Boltanski, 2009) et à l'analyse du « nouvel esprit du capitalisme » (Boltanski & Chiapello, 1999). Ces emprunts seront toutefois limités à la mise en évidence des répertoires d'arguments, de leur incarnation en actes (ce que les auteurs nomment les cités et les mondes) et des déplacements induits à ce niveau par le changement.

4 Le chercheur intéressé par ces questions aura accès à cette documentation notamment dans le *Moniteur* belge et les documents parlementaires, consultables à la Bibliothèque C58, Service public fédéral « Sécurité sociale » : Rue de la Vierge Noire 3c – 1000 Bruxelles. Les documents récents sont généralement disponibles sur le réseau Internet, sur les sites des organismes officiels qui en sont les auteurs. Certains peuvent également être consultés dans des bibliothèques ou centres de documentation spécialisés. Par exemple : Centre de documentation du CIRIEC : Université de Liège au Sart-Tilman (Bâtiment 33) (Travaux, recherches, bulletins d'entreprise, rapports annuels des entreprises publiques) ; Service d'étude de la CSC-TRANSCOM : 1, Place Agora, 1000 Bruxelles.

5 Forme de passage de la critique à l'accord, le compromis est une forme d'accord solide, durable, généralisable et tenant compte de la nature des différents mondes engagés. Il est orienté vers un bien commun qui dépasse les grandeurs propres aux mondes en présence et tend à associer réellement les registres d'action des acteurs impliqués. Pour faire tenir durablement les situations qu'ils concernent, les compromis nécessitent encore d'être consolidés dans des dispositifs composés d'êtres en provenance des différents mondes qui vont soutenir cet accord. On appelle cela l'*étayage*.

6 Propos parlementaires (Crombrughe & Poulet, 1986).

7 La loi des pouvoirs spéciaux du 2 février 1982 a par exemple autorisé le Roi à « supprimer, transformer, réorganiser ou fusionner des organismes d'intérêt public relevant de l'Etat ainsi que toute institution de droit belge, qui répond à des besoins collectifs d'intérêt général et dans la création ou la direction de laquelle se constate la prédominance de l'Etat, et d'en améliorer le contrôle et les modalités de fonctionnement ».

8 La régulation de contrôle est celle qui est produite par les dirigeants, c'est celle qui descend du sommet vers la base par opposition à la « régulation autonome » qui est produite par les groupes d'exécutants eux-mêmes.

9 Le recours au néologisme « hypermodernisation » dans le cadre de ce texte n'est donc pas gratuit. Il vise un double but. D'une part, il permet de signifier l'écart entre le type de réforme que nous connaissons aujourd'hui et les efforts de modernisation qui l'ont précédé dans le champ public. D'autre part, il inscrit notre propos dans le cadre plus large des recherches menées sur l'avènement de la société et de l'entreprise hypermodernes.

10 « Rapport fait au nom de la commission des Chemins de fer, Postes, Télégraphes, Téléphones et Navigation », *Chambre des représentants*, séance du 1<sup>er</sup> juillet 1930. Compte rendu numéro 346.

11 *Rapports d'activité de la RTT* et Robery (1992).

12 Les *Rapports d'activités de la RTT* de 1970 à 1991 ainsi que la consultation, aux mêmes années de l'*Annuaire statistique de la Belgique* montrent combien la part de l'investissement public a augmenté

jusque la fin des années 70 et s'est résorbé par la suite en mettant, par contre, en place un mécanisme d'accaparement des bénéfices de la Régie au profit du remboursement de la dette et non du refinancement de l'organisme. C'est donc au travers de cette dynamique et non des chiffres bruts que se comprend le mouvement d'austérité dont nous parlons.

13 *In Télécorama* (journal d'entreprise de la RTT), 18<sup>e</sup> année, n°47, janvier 1989.

14 Plusieurs autres réglementations européennes pousseront également la R.T.T. aux transformations qu'elle a connues (le « programme d'action » de 1984, le « Livre vert » de 1987, etc.).

15 « Par entreprise publique, il faut entendre tout organisme public, c'est-à-dire tout organisme dont les pouvoirs publics sont maîtres de fixer, de modifier à tout moment les statuts et de les supprimer ; peu importe que cet organisme ait ou non une personnalité juridique distincte du pouvoir créateur ; peu importe la forme juridique que revêt cet organisme à condition qu'il ait une activité d'ordre économique » (Buttgenbach, 1981).

16 *Documents parlementaires de la Chambre*, n° 1287/1, 1989-1990 (Nous soulignons).

17 Déclaration de Bessel Kok, alors administrateur général, dans *Construire Belgacom* (nouveau journal d'entreprise), n°8, 1993.

18 Jusqu'en 1994, la ventilation du personnel en terme de qualifications est la suivante : 8 000 agents de niveau 4 (pas de diplômes) ; 10 000 agents de niveau 3 (diplôme d'humanités inférieures) ; 7 000 agents de niveau 2 (diplôme d'humanités supérieures) ; 1 100 agents de niveau 1 (graduat long ou diplôme universitaire). Source : *Rapport d'activité de Belgacom*, 1995.

19 En 1991, près de 90% des agents sont affiliés à l'un des trois syndicats belges, par ailleurs présents à tous les niveaux de pouvoir.

20 Déclaration faite par Benoît Remiche, alors administrateur délégué de Belgacom dans un communiqué fait au personnel en date du 17 novembre 1992. Elle laisse largement transparaître, tout comme le processus de nomination politique du premier conseil d'administration de Belgacom, une persistance civique forte qui ne peut que montrer l'ambivalence même des modernisateurs, non encore totalement engagés à cette époque dans la réforme profonde qui sera mise en œuvre peu de temps après.

21 La multiplication des plans tout au long de la modernisation de Belgacom ne nous permet pas ici d'être exhaustif au risque de perdre notre propos dans un souci du détail moins fécond qu'irritant. Le choix opéré ici a été réalisé à travers l'importance que leur donnaient nos interlocuteurs lors des entretiens que nous avons réalisés.

22 Acronyme de « For A Speedy Telephon ».

23 Le rapport d'un groupe de travail parlementaire mis sur pied dès 1986 et chargé d'étudier la rationalisation et la privatisation des entreprises publiques mixtes s'était déjà prononcé favorablement dans ce sens. Voir Spinnewijn 2000.

24 Dossier fourni comprenant également une multitude de rapports d'experts légitimant à leur tour l'inévitable solution, en la considérant, de manière systématique sous l'angle économique. « Si Belgacom veut assurer sa position dans l'avenir, il lui faudra coopérer avec d'autres exploitants. La concurrence par les prix, le rétrécissement des marges, les lourdes charges de personnel et financières qui découlent du contrat de gestion, rendent souhaitable une nouvelle injection de capital dans Belgacom. Or, il ne faut guère attendre cette injection de la part de l'actionnaire actuel ». *Dossier de la Kredietbank* du 20 novembre 1992 consacré à la perte de monopole de Belgacom (Nous soulignons).

25 Acronyme signifiant « Transforming, Upgrading, Responsabilising Belgacom's Organisation »

26 *L'Echo* du 7 juillet 1995. Nous soulignons.

27 *Le Soir* du 12 mai 1995. Nous soulignons.

28 *Conférence de presse*, mars 1995, Bruxelles.

29 Acronyme de « People Team and Skills ».

30 Dans le projet de Bessel Kok, cette mixité s'inscrivait dans le souci de construire, par la confrontation de points de vue différents, une nouvelle culture d'entreprise. *Cfr.* Déclaration de Bessel Kok in *Construire Belgacom*, n°8, 1993.

31 Jusqu'en 1994, la ventilation du personnel en terme de qualifications est la suivante : 8 000 agents de niveau 4 (pas de diplômes) ; 10 000 agents de niveau 3 (diplôme d'humanités inférieures) ; 7 000 agents de niveau 2 (diplôme d'humanités supérieures) ; 1 100 agents de niveau 1 (graduat long ou diplôme universitaire). Source : *Rapport d'activité de Belgacom*, 1995.

32 *Conférence de presse*, 4 mars 1998.

33 *ibidem*. Notons que cette promesse ne sera pas tenue pour un nombre significatif de travailleurs considérés comme impossibles à reconvertir.

34 En termes quantitatifs, le but de ce plan est de réduire les 26 885 travailleurs que compte la société en 1994 à un chiffre d'environ 20 000 travailleurs qu'il faudrait encore repositionner dans les nouvelles unités. Sur les 6 500 travailleurs à qui elle est présentée, 6 250 acceptent la proposition de retraite

anticipée. Dans le même temps près de 2 000 contractuels ont été engagés pour combler le manque de personnel et 6 600 travailleurs ont participé au processus de reconversion. Cf. *Rapport interne d'évaluation de Belgacom*, avril 1998.

35 Acronyme de « Belgacom e-Business Strategic Transformation »

36 Pour une discussion sociologique actualisée autour de la critique de la bureaucratie et de la routine, voir également Sennet (2000) ; Périlleux (1991). Voir aussi sur les conséquences humaines de la modernisation : Hanique (2004) ; Cultiaux (2012).

37 Ce monde en réseau et la cité par projet qui y est associée ont été identifiés postérieurement à l'écriture des Économies de la grandeur, ce qui lui donne un statut particulier en ce qu'il est spécifiquement dédié à l'analyse des nouvelles formes de capitalisme.

---

### ***Pour citer cet article***

#### Référence électronique

John Cultiaux, « L'argument de la « modernisation » dans la transformation des entreprises publiques : l'exemple de Belgacom », *La nouvelle revue du travail* [En ligne], 2 | 2013, mis en ligne le 30 mars 2013, consulté le 12 novembre 2015. URL : <http://nrt.revues.org/875>

---

### ***À propos de l'auteur***

#### **John Cultiaux**

Fondation Travail-Université.

Laboratoire de changement social - Université Denis-Diderot, Paris 7

---

### ***Droits d'auteur***

© Tous droits réservés

---

### ***Résumés***

Cet article contribue à une meilleure compréhension de la dimension idéologique des réformes que connaissent aujourd'hui les entreprises publiques et les possibilités de renouvellement de la critique sociale. À travers une mise en perspective historique et la présentation d'un cas exemplaire (entreprise Belgacom), il met en évidence l'argumentaire utilisé dans le cadre de la modernisation des entreprises publiques, le confronte aux faits et envisage l'espace ouvert pour un débat critique.

### **The “modernisation” argument in the transformation of state-owned enterprises: the example of Belgacom**

The article enhances understanding of the ideology associated with contemporary reforms of state-owned enterprises, while addressing the prospect of a possible renewal of social criticism. With its historical perspective and presenting an exemplar case study (Belgacom Company), it highlights the argumentative framework that tends to be associated with the modernization of state-owned enterprises; compares this with reality; and creates space for critical debate.

### **El argumento de la “modernización” en la transformación de las empresas públicas : el caso de Belgacom**

Este artículo contribuye a una mejor comprensión de la dimensión ideológica de las reformas por las que atrevesan actualmente las empresas públicas, así como de las posibilidades de renovación de la crítica social. A través de una puesta en perspectiva histórica y de la presentación de un caso ejemplar (el de la empresa Belgacom), ponemos en evidencia los argumentos utilizados en el marco de la modernización de las empresas públicas, los confrontamos con los hechos e imaginamos el espacio que se abre a un debate crítico.



***Entrées d'index***

***Mots-clés*** : modernisation, service public, entreprise publique, critique sociale

***Keywords*** : modernisation, public services, state-owned enterprise, social criticism

***Palabras claves*** : modernización, servicio público, empresa pública, crítica social